

Una spaventosa eredità di povertà e disuguaglianza

FRAN BENNETT¹



L'interdipendenza mondiale dei mercati finanziari, del commercio e delle politiche internazionali sta crescendo. Ma nella loro azione i governi mantengono qualche possibilità di scelta per modificare gli effetti di questi sviluppi. Il governo del Regno Unito afferma che la sua bassa tassazione corporativa e «regolazione intelligente» attraggono più investimenti esteri. Ma i critici sostengono che insufficienti occupazione e protezione dei diritti sociali facilitano l'abbandono delle imprese e delle società.

Povertà e disuguaglianza

Negli anni '80, nel Regno Unito, le politiche nazionali, esacerbando le disuguaglianze di mercato prodotte dalle tendenze internazionali, hanno causato un aumento delle disparità di reddito più rapidamente di quanto sia avvenuto in tutti gli altri paesi industrializzati, tranne uno.² Negli anni '90 la disparità è diminuita, ma poi ha ricominciato a crescere quando i guadagni reali sono aumentati; tuttavia le indennità non hanno tenuto il passo. Nel 1999-2000, oltre il 23% della popolazione viveva in condizioni di povertà:³ la disparità di reddito era aumentata a partire dal 1998-99.⁴

Ciò significa che molte persone non corrispondono allo stereotipo del «ricco consumatore del Nord». Esse abitano invece in un universo finanziario parallelo, commisurando spesso le loro spese al salario settimanale, senza conto in banca, facendo i loro acquisti in poche botteghe locali e destreggiandosi continuamente fra crediti e debiti. Anche le disparità in campo sanitario sono aumentate per due decenni fino alla metà degli anni '90 e le diversità di opportunità fra le aree erano le maggiori che si fossero mai registrate.⁵ Le recenti comparazioni internazionali mostrano ampie disparità a livello di prestazioni educative fra gli studenti del Regno Unito.⁶

Recentemente, le politiche governative hanno cominciato ad affrontare sia i sintomi che le cause della povertà. Queste politiche comprendono un aumento delle indennità, programmi di «assistenza sociale in cambio di lavoro»⁷ e di «fare in modo che valga la pena lavorare»⁸, una maggiore permanenza e

riuscita a scuola, la lotta contro gli svantaggi dell'infanzia, anche se a volte il fatto di porre l'accento su «ciò che funziona» e sui problemi di determinati gruppi può distogliere l'attenzione dalle disuguaglianze e dalla discriminazione di carattere sistematico, strutturale. In particolare, il governo si è impegnato ad affrontare il problema della povertà dei bambini e dei pensionati e afferma che le politiche adottate a partire dal 1997 hanno ridotto di oltre un milione il numero dei bambini che vivono in condizioni di povertà.⁹ Un'analisi indipendente lo conferma.¹⁰ Ma solo 28 dei 50 indicatori fondamentali hanno registrato un miglioramento in anni recenti (anche se nessuno è peggiorato).¹¹

Spesa pubblica e tassazione

Entrato in carica nel 1997, il governo ha mantenuto per due anni i precedenti piani di spesa amministrativa, ma poi ha cominciato ad aumentare notevolmente la spesa pubblica, specialmente nei settori della sanità e dell'istruzione. Ma anche il Partito laburista si è impegnato a non aumentare nuovamente il tasso di reddito basilare e superiore prima di essere riletto nel 2001. I critici dicono che questo gli ha legato le mani – e forse senza alcuna necessità, poiché ora il pubblico è più sospettoso nei riguardi degli aumenti «nascosti» delle tasse (spesso attraverso le imposte indirette) che nei riguardi della tassazione del reddito.¹²

Il secondo mandato ha provocato alcune sfide alle posizioni della politica del governo, specialmente al suo sostegno di un'«economia mista dello stato sociale», determinando un maggior controllo da parte dei fornitori privati di servizi e un incremento dei finanziamenti privati per i servizi pubblici. Inoltre, i commentatori affermano che il governo dovrebbe sfidare più direttamente il connubio di ricchezza privata e deterioramento dell'infrastruttura pubblica nel Regno Unito in confronto a ciò che avviene nel resto dell'Unione europea.¹³

1 Per Oxfam Gran Bretagna, per conto della Coalizione del Regno Unito contro la povertà. La Coalizione del Regno Unito contro la povertà è un'alleanza di organizzazioni che crede che la povertà debba essere sradicata e lavora a tale scopo. Essa mira soprattutto a migliorare le politiche di lotta alla povertà collegando i pianificatori con le persone che hanno un'esperienza diretta della povertà e a promuovere strategie e politiche di lotta alla povertà più sistematiche e globali.

2 P. Barclay (presidente), *Inquiry into Income and Wealth*, vol. I, Joseph Rowntree Foundation, York 1995.

3 Dipartimento del lavoro e delle pensioni, *Households below Average Income 1994-95 to 1999-2000*, Corporate Document Services, 2001. (Qui «povertà» indica il numero delle persone viventi in famiglie che hanno meno del 60% del reddito familiare medio disponibile).

4 Misurata in base al coefficiente Gini, che è salito da 39 nel 1998-99 a 40 nel 1999-2000 (riportato in *The Guardian*, 18 aprile 2001).

5 M. Shaw e altri, *Inequalities in Life and Death: What if Britain were more equal?*, The Policy Press, Bristol 2000.

6 OECD, *Knowledge and Skills for Life - First results from PISA 2000*, OECD, Paris 2001.

7 Politica sociale incentrata sul fornire occupazione ai beneficiari delle previdenze sociali.

8 Politica sociale orientata all'occupazione, basata sulla riforma dei sistemi fiscali e previdenziale e sull'introduzione di previdenze legate al lavoro e di agevolazioni fiscali legate ai salari percepiti, scoraggiando così la tendenza a restare disoccupati. La motivazione adottata per queste riforme è il fatto che sistemi fiscali e previdenziali mal definiti fanno sì che

chi lavora riceve spesso poco più di ciò che riceverebbe restando disoccupato e se il lavoro non paga la gente è riluttante a lavorare.

9 Il cancelliere Gordon Brown in un'intervista rilasciata al programma *Today*, BBC Radio 4, 13 dicembre 2001.

10 D. Piachaud - H. Sutherland, «Child poverty: aims, achievements and prospects for the future», *New Economy*, primavera 2001.

11 Dipartimento del lavoro e delle pensioni, *Opportunity for All: Making Progress - 3rd Annual Report 2001*, Cm 5260, The Stationery Office, 2001.

12 A. Hedges - C. Bromley, *Public Attitudes Towards Taxation: The report of research conducted for the Fabian Commission on Taxation and Citizenship*, Fabian Society, London 2001.

13 P. Robinson, *Time to Choose Justice*, Institute for Public Policy Research, London 2001.

Dal 1997 i bilanci hanno aiutato notevolmente i gruppi più poveri.¹⁴ Ma un'analisi recente concludeva che le tasse costituivano il 37,1% del reddito lordo delle famiglie, ma erano al 35,7% per il decimo più ricco della popolazione e al 47,7% per il decimo più povero.¹⁵ Recentemente una Commissione proponeva un livello di tassazione più elevato e progressivo per finanziare una maggiore spesa pubblica, adducendo motivi di cittadinanza, ma aggiungeva che i contribuenti dovevano essere convinti del buon uso del danaro e volevano partecipare maggiormente alle decisioni in merito.¹⁶ In un rapporto di un'unità governativa si affermava che gli aumenti di reddito e delle tasse di successione erano necessari anche per creare un'autentica meritocrazia.¹⁷

Il primo ministro ha impegnato il governo ad aumentare la spesa sanitaria, portandola alla media dei paesi dell'Unione europea e non ha escluso aumenti fiscali per raggiungere l'obiettivo. Per la prima volta il governo ha fissato degli obiettivi per la riduzione delle disparità in campo sanitario, riconoscendo giustamente che la chiave della loro riduzione si trova in gran parte oltre il campo dei servizi sanitari.¹⁸ Ma alcuni specialisti in problematiche sanitarie dicono che le politiche attuali aumenteranno le disparità.¹⁹

Negli ultimi anni si è fatto qualche passo avanti negli standard educativi. Ma preoccupano certe politiche attuali, fra cui una maggiore specializzazione/selezione e i maggiori finanziamenti del settore; le amministrazioni decentrate non hanno sempre seguito le stesse direttive politiche. In base agli standard internazionali, c'è un alto tasso di analfabetismo funzionale a livello di adulti; recentemente il governo ha elaborato un piano per affrontare questo problema, ma ha dovuto chiudere un programma ufficiale a causa delle frodi perpetrate dai fornitori di istruzione/formazione privati.

Buon governo e partecipazione

La povertà viene definita sempre più in termini di mancanza di potere e negazione di diritti umani,²⁰ mentre le analisi del governo tendono a sottolineare le responsabilità personali. Spesso le persone che vivono in condizioni di povertà sentono che la loro voce non viene ascoltata e la loro dignità non viene rispettata.²¹ La bassa affluenza alle urne nelle elezioni generali del 2001 è stata particolarmente accentuata nelle aree più povere. Il governo ha elaborato direttive generali per le consultazioni ufficiali, ma a livello di Regno Unito non esiste alcun meccanismo regolare e strutturato che consenta ai poveri e alle loro organizzazioni di partecipare alla presa di decisioni, anche se si è fatto qualche progresso a livello locale e a livello delle amministrazioni decentrate, soprattutto in Scozia.²² Il cancelliere ha invitato le organizzazioni della società civile a sostenere il piano governativo di lotta alla povertà.²³ Ma molte organizzazioni impegnate sul fronte della lotta alla povertà affermano che, in cambio, il governo dovrebbe riconoscere più ampiamente il diritto delle persone che vivono in condizioni di povertà e delle loro organizzazioni a chiedere conto delle loro scelte alle autorità e ad avere un ruolo guida nella formulazione delle priorità di un tale piano.

Recentemente è stato elaborato un Piano di azione nazionale per l'inclusione sociale,²⁴ nel quadro di un'iniziativa dell'Unione europea, che ha recepito il piano governativo di lotta alla povertà. L'Unione europea aveva chiesto agli stati membri di promuovere la partecipazione delle persone che vivono in condizioni di povertà e delle loro organizzazioni, introdurre la prospettiva della lotta alla povertà in tutte le loro politiche, mobilitare tutti gli organismi importanti, ma il Piano del Regno Unito rispecchia poco queste direttive.²⁵ Attualmente il governo sta discutendo con le organizzazioni impegnate nella lotta contro la povertà forme e strade per migliorare le sue prestazioni.

Genere

Il reddito lordo settimanale degli uomini è ancora oltre il doppio di quello delle donne.²⁶ Il passaggio a un'economia incentrata sui servizi ha aumentato i lavori part-time e temporanei, che sono svolti in genere dalle donne, spesso in famiglie che hanno già un membro salariato. Il governo pone l'accento sulla distinzione fra famiglie con «due redditi» e famiglie «senza reddito». Ma questi posti di lavoro, pur aumentando l'occupazione femminile, spesso non consentono alle donne alcuna indipendenza economica e gli uomini spesso li rifiutano, senza alcuna valida alternativa. Entrambi i sessi cercano di far fronte a questi sviluppi e al cambiamento della famiglia.

Negli ultimi vent'anni, la percentuale delle famiglie in cui solo l'uomo svolge un lavoro retribuito si è praticamente dimezzata.²⁷ Fra il 1997 e il 2000 sono state realizzate strutture di custodia e cura per oltre 625.000 bambini,²⁸ ma occorre sviluppare maggiormente questi servizi;²⁹ si stima che la cura dei bambini non retribuita equivalga annualmente a 225 miliardi di sterline (circa 325 miliardi di dollari).³⁰

L'Unità delle donne è stata ribattezzata Unità delle donne e dell'uguaglianza e le è stato affidato il compito di affrontare il problema della disparità di genere. Ma le autorità non sono ancora obbligate per statuto a promuovere l'equità di genere; pochissimi interventi governativi rispecchiano una sistematica consapevolezza di genere e anche l'introduzione della prospettiva di genere nell'operato degli organi governativi, legislativi e giudiziari è ancora allo stadio iniziale.

Razza - appartenenza etnica

Le crescenti opportunità commerciali e finanziarie a livello internazionale non sono ancora accompagnate da un'analoga apertura delle frontiere alle persone. Ora gli organi pubblici (ma non le autorità responsabili dell'immigrazione) hanno il dovere di promuovere buone relazioni fra le razze.³¹ Occorre cambiare le procedure che regolano il trattamento delle persone che chiedono asilo e occorre riformare le regole che vengono attualmente applicate in materia di immigrazione. Ma l'analisi dei recenti disordini ha evidenziato la totale separazione fra i gruppi neri e bianchi e l'enorme povertà sociale esistente in molte cittadine del nord dell'Inghilterra.³² Il governo sta esaminando la posizione nel mercato del lavoro delle minoranze etniche e le conseguenze che ciò comporta a livello di elaborazione delle politiche.³³ Si è accesa un'aspra controversia sul grado di integrazione nella società britanni-

14 Institute for Fiscal Studies, *Election Briefing Notes 1-6*, IFS, London 2001.

15 J. Hills, *Taxation for the Enabling State*. CASE Paper 41, Centre For the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London 2000.

16 Commission on Taxation and Citizenship, *Paying for Progress: A new politics of tax for public spending*, Fabian Society, London 2000.

17 S. Aldridge, *Social Mobility: A discussion paper*, Performance and Innovation Unit, Cabinet Office, 2001.

18 Il governo si sta consultando sugli obiettivi finalizzati a ridurre il divario fra le classi sociali in materia di mortalità infantile e le differenze fra le aree con la speranza di vita più bassa rispetto alla media nazionale di almeno il 10% entro il 2010 in Inghilterra (comunicato stampa del Dipartimento della sanità, 28 febbraio 2001); qualora vengano accolti, analoghi obiettivi saranno perseguiti anche dalle amministrazioni decentrate.

19 Lettera di Alyson Pollock e altri a *The Independent*, 29 maggio 2001.

20 Cf., ad esempio, la Rete europea di lotta alla povertà (www.eapn.org).

21 Commissione su povertà, partecipazione e potere, *Listen Hear! The right to be heard*, The Policy Press/UK Coalition against Poverty, Bristol 2000.

22 Cf., ad esempio, governo scozzese, *Social Justice: A Scotland where everyone matters*, 2000.

23 Comunicato stampa del Tesoro di Sua Maestà, 13 dicembre 2001: *Tackling Child Poverty: Giving every child the best possible start in life*, 2001.

24 Governo del Regno Unito, *National Action Plan for Social Inclusion*, 2001.

25 Commissione Europea, *Draft Joint Report on Social Inclusion (COM (2001), 565 final)*, 2001.

26 Nel 1999-2000 in Gran Bretagna il reddito settimanale lordo degli uomini era mediamente oltre il doppio di quello delle donne (Women and Equality Unit, *Individual Income 1996-97 to 1999-2000*, Cabinet Office, 2001).

27 Ufficio delle statistiche nazionali, *Social Focus on Men*, The Stationery Office, 2001.

28 Comunicato stampa del Dipartimento dell'educazione e dell'occupazione, 24 aprile 2001.

29 P. Moss, *The UK at the Crossroads: Towards an early years European partnership*, Daycare Trust, London 2001.

30 S. Holloway - S. Tamplin, «Valuing unpaid child care in the UK», *Economic Trends*, settembre 2001, Office for National Statistics/The Stationery Office.

31 The Race Relations (Amendment) Act 2000.

32 Rapporto di Ted Cantle, presidente di Community Cohesion Review Team, dicembre 2001.

33 Performance and Innovation Unit, *Improving Labour Market Achievements for Ethnic Minorities in British Society*, Cabinet Office, 2001.

ca che ci si può attendere dagli immigrati.³⁴ In avvenire, le crescenti pressioni dei movimenti di popolazioni costituiranno una notevole sfida per l'applicazione delle politiche inclusive.

Conclusione

Il governo ha dimostrato un reale impegno sul fronte della lotta alla povertà. Ma non ha ancora rinunciato alla retorica circa il raggiungimento di alcuni dei

suoi obiettivi.³⁵ D'altra parte, si riconosce sempre più l'impatto limitato di alcune delle sue politiche sulle forze che causano crescenti divisioni.³⁶ Le recenti iniziative volte ad affrontare la spaventosa eredità di disuguaglianza e povertà sono certamente benvenute, ma c'è ancora molta strada da fare prima di poter registrare un significativo progresso. ■

Per Oxfam GB, per conto della UK Coalition against Poverty
orgblindafricarib@ukonline.co.uk

34 Cf., ad esempio, *The Times*, 10 dicembre 2001.

35 P. Robinson, *Time to Choose Justice*, Institute for Public Policy Research, 2001.

36 Cf., ad esempio, P. Toynbee, *The Guardian*, 14 dicembre 2001.